

Unione europea

Tutela dei diritti fondamentali e basi giuridiche di sanzioni UE nei confronti di persone, o enti non statali, collegati con attività terroristiche

Sommario: 1. Il problema della scelta della base giuridica per sanzionare persone fisiche o enti non statali collegati con il terrorismo. – 2. Criteri per la scelta della base giuridica pertinente. – 3. Esclusione di un utilizzo cumulativo degli art. 75 e 215, par. 2, TFUE. – 4. Base giuridica e tutela dei diritti fondamentali.

1. Con sentenza del 19 luglio 2012, resa nella causa C-130/10 (Parlamento c. Consiglio), la Corte di giustizia dell'Unione europea ha avuto modo, per la prima volta, di chiarire l'ambito d'applicazione degli articoli 75 e 215, par. 2, TFUE, disposizioni che, pur differenti quanto a formulazione e collocazione nell'ambito del Trattato sul funzionamento dell'Unione, prevedono



Unione europea, Corte di giustizia,
Parlamento c. Consiglio, causa C-130/10,
sentenza del 19 luglio 2012
(www.curia.europa.eu)

espressamente la possibilità di sanzionare persone fisiche o giuridiche, gruppi o entità prive di un legame con uno Stato terzo. La prima, inserita nell'ambito del Titolo V della Parte terza del TFUE relativo allo Spazio di libertà, sicurezza e giustizia, prevede l'adozione di misure sanzionatorie di carattere economico e finanziario nei confronti di individui ed entità non statali allorché «sia necessario per conseguire gli obiettivi di cui all'art. 67 [TFUE] per quanto riguarda la prevenzione e la lotta contro il terrorismo e le attività connesse». La seconda si colloca nel differente contesto della Parte quinta relativa all'Azione esterna dell'Unione e prevede la possibilità di utilizzare il meccanismo sanzionatorio stabilito per colpire uno Stato terzo (v. art. 215, par. 1, TFUE) anche per l'adozione di «misure restrittive nei confronti di persone fisiche o giuridiche, di gruppi o di entità non statali». In questo caso, per la concreta adozione dei provvedimenti restrittivi sarà dunque necessaria una previa decisione assunta nel quadro della Politica estera e di sicurezza comune (PESC). Ancorché sia ragionevole pensare che entrambe le disposizioni consentano l'adozione di misure sanzionatorie nei confronti di individui o enti collegati con attività terroristiche, non sono chiari i criteri che permettono di distinguere quelle che rientrano nell'ambito dello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia da quelle che devono essere adottate nel quadro della PESC.

La sentenza in commento trae origine dal ricorso presentato dal Parlamento europeo avverso il regolamento (UE) n. 1286/2009 del Consiglio, del 22 dicembre 2009, recante modifica del regolamento (CE) n. 881/2002 che impone specifiche misure restrittive nei confronti di determinate persone ed entità associate a Osama bin Laden, alla rete Al-Qaeda e ai Talibani (in GU L 346 del 23 dicembre 2009, p. 42). Il Parlamento, in particolare, invocava l'invalidità del regolamento 1286/2009, sostenendo che esso avrebbe dovuto essere fondato sull'art. 75, piuttosto che sull'art. 215, par. 2, TFUE. Secondo il Parlamento, infatti, poiché il regolamento impugnato mirerebbe, al pari del regolamento n. 881/2002, a combattere il terrorismo e a privarlo dei finanziamenti, esso, in quanto volto a realizzare uno degli obiettivi espressamente perseguiti dall'art. 75, rientrerebbe nel suo ambito d'applicazione (v. par. 14 della sentenza). La Corte di giustizia, nel respingere il

ricorso del Parlamento, non solo ha chiarito i presupposti per l'applicazione delle due disposizioni evocate, ma ha indirettamente fornito alcune indicazioni non prive di interesse anche in una prospettiva ricostruttiva più generale.

2. La Corte ha innanzitutto escluso che l'assenza di un qualche riferimento alla lotta contro il terrorismo nella formulazione dell'art. 215, par. 2, abbia l'effetto di privare questa disposizione della possibilità di fungere da base giuridica per l'adozione di misure volte a colpire persone o enti collegati al terrorismo. Secondo la Corte, infatti, «l'articolo 215 TFUE non contiene alcuna indicazione secondo la quale le misure intese alla lotta contro [il terrorismo], adottate nei confronti di persone fisiche o giuridiche, di gruppi o di entità non statali, non potrebbero costituire le misure restrittive previste dal paragrafo 2 di detto articolo» (par. 60). Se dunque l'articolo 215, par. 2, è, al pari dell'art. 75, una base giuridica idonea per l'adozione di misure individuali volte a contrastare il terrorismo, cruciale, nel ragionamento della Corte, è l'individuazione dei criteri che consentano di ascrivere una misura sanzionatoria all'una o all'altra disposizione. Sotto questo profilo, la Corte ha precisato che «[S]e è pur vero che la lotta contro il terrorismo e il suo finanziamento è suscettibile di rientrare tra gli obiettivi perseguiti dallo spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia, quali risultano, segnatamente, dall'articolo 3, paragrafo 2, TUE, l'obiettivo della lotta contro il terrorismo internazionale e il suo finanziamento per salvaguardare la pace e la sicurezza a livello internazionale corrisponde tuttavia agli obiettivi delle disposizioni dei Trattati relative all'azione esterna dell'Unione» (par. 61). La Corte individua dunque nello scopo perseguito il criterio principale per assegnare una misura restrittiva ad un ambito di competenza piuttosto che ad un altro. In applicazione di questo criterio la Corte ha tratto la seguente conclusione: «[D]ato che il terrorismo costituisce una minaccia per la pace e la sicurezza internazionale, le azioni attuate dall'Unione nel contesto della PESC nonché le misure adottate ai fini dell'applicazione di tale politica nel contesto dell'azione esterna dell'Unione, e in particolare le misure restrittive ai sensi dell'articolo 215, paragrafo 2, TFUE, possono avere ad oggetto la lotta al terrorismo» (par. 63). Questa conclusione è senza alcun dubbio condivisibile. È infatti ragionevole pensare che azioni volte a contrastare il terrorismo internazionale o fenomeni di criminalità organizzata debbano fondarsi sull'art. 215, par. 2, piuttosto che sull'art. 75, allorché abbiano lo scopo primario di salvaguardare la pace e la sicurezza internazionale, cioè obiettivi di politica estera e sicurezza comune. Il collegamento che l'art. 215 instaura con azioni intraprese nell'ambito della PESC fa sì che questa disposizione debba necessariamente essere utilizzata ogniqualvolta una pertinente decisione della PESC preveda l'adozione di misure restrittive nei confronti di persone fisiche o giuridiche, di gruppi o di entità non statali. Al contrario, l'art. 75 rilevrebbe quale fondamento giuridico adeguato allorché l'obiettivo principale delle misure di contrasto a fenomeni di terrorismo internazionale o criminalità organizzata possa essere rintracciato nel rafforzamento della sicurezza interna dell'Unione, e quindi collegato all'affermazione di uno Spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

Il nesso di ordine funzionale, che si rivela il criterio preponderante, se non l'unico, per stabilire quando una misura ricada nell'ambito dell'art. 75, o, in alternativa, dell'art. 215, par. 2, lascia tuttavia irrisolte alcune questioni. In applicazione di questo criterio, se una misura è dunque idonea a fondarsi sull'art. 215, par. 2, in quanto volta a realizzare obiettivi di politica estera, ci si può chiedere quale potrebbe essere la base giuridica per l'adozione di misure restrittive di contrasto al terrorismo volte a realizzare obiettivi dell'azione esterna dell'Unione diversi da quelli di politica estera, ad es. scopi di cooperazione allo sviluppo. È infatti noto che le finalità di politica estera, pur concorrendo a de-

lineare il complessivo sistema delle relazioni esterne, non esauriscono gli obiettivi che i Trattati hanno assegnato all'azione esterna dell'Unione nel suo complesso (v., in generale, M.E. Bartoloni, *Politica estera e azione esterna dell'Unione europea*, Napoli, 2012). In un'ipotesi del genere, data la difficoltà di ricorrere agli articoli 75 e 215, par. 2, le eventuali misure sanzionatorie dovrebbero dunque essere fondate su basi giuridiche alternative. In questa prospettiva, l'utilizzo, da parte della Corte, di un criterio di ordine funzionale potrebbe astrattamente distogliere una misura restrittiva dall'ambito d'applicazione degli articoli 75 e 215, par. 2, TFUE – le uniche basi giuridiche che attribuiscono espressamente alle istituzioni UE la competenza di colpire la condotta di soggetti individuali – ed assegnarla ad un fondamento giuridico concorrente. In altre parole, la soluzione della Corte sembrerebbe indicare che gli articoli 215, par. 2, e 75 non esauriscano la gamma delle basi giuridiche idonee per l'adozione di sanzioni individuali quando esse siano volte a perseguire obiettivi che non si collocano né nel contesto della PESC, né in quello dello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

3. Un secondo profilo di interesse sollevato dalla sentenza riguarda l'esclusione di un utilizzo cumulativo degli articoli 75 e 215, par. 2, nell'eventualità che una misura, in conseguenza delle componenti complesse di cui si caratterizza, non ricada interamente nell'ambito dell'una, né dell'altra. La Corte ha infatti rilevato che le procedure decisionali disciplinate dalle due disposizioni sono tra loro incompatibili sia per il diverso ruolo assegnato al Parlamento europeo nell'ambito dei due procedimenti, che per le differenti modalità attraverso cui il Consiglio esprime il proprio voto. Mentre l'art. 75 prevede l'applicazione della procedura legislativa ordinaria, che implica il voto a maggioranza qualificata nell'ambito del Consiglio e la piena partecipazione del Parlamento al procedimento, l'articolo 215, paragrafo 2, TFUE, non solo prevede la mera informazione del Parlamento, ma la sua applicazione richiede la previa adozione di una decisione PESC, la quale è generalmente adottata con voto unanime del Consiglio. In conseguenza dell'incompatibilità delle procedure, eventuali misure sanzionatorie volte contestualmente a perseguire in via principale sia obiettivi di politica estera, che scopi propri dello Spazio di sicurezza, giustizia e libertà, non potrebbero dunque fondarsi su un cumulo di basi giuridiche. Ancorché la Corte non abbia fornito alcuna indicazione sulla base giuridica eventualmente applicabile, si potrebbe ipotizzare una preferenza per quella che attribuisce al Parlamento un maggiore coinvolgimento.

Se si analizza, pur brevemente, la sua giurisprudenza sul punto, ci si accorge che la Corte, al fine di giustificare l'esclusione del cumulo, sembra in genere guidata dall'intento di evitare che la procedura maggiormente garantista del ruolo del Parlamento europeo venga svuotata della sua stessa sostanza in conseguenza del contestuale utilizzo di una procedura con questa incompatibile (v., in tal senso, Commissione c. Parlamento e Consiglio, causa C-178/03, sentenza del 10 gennaio 2006, par. 59; Parlamento c. Consiglio, causa C-155/07, sentenza del 6 novembre 2008, par. 77. V., inoltre, le conclusioni dell'Avv. gen. J. Kokott presentate rispettivamente nella causa C-178/03, cit., par. 63 e 64 e nella causa C-155/07, cit., par. 90 e 91). Se questa è la ratio che ispira la giurisprudenza della Corte, la scelta dovrebbe presumibilmente cadere sulla base giuridica «che collega più strettamente il Parlamento all'adozione dell'atto» (par. 6 delle conclusioni presentate dall'Avv. gen. M. Poiares Maduro il 26 marzo 2009 alla causa C-411/06, sentenza dell'8 settembre 2009). Sarebbe allora l'art. 75 ad essere utilizzato a discapito dell'art. 215, par. 2, nel caso in cui un atto rientrasse contestualmente nella sfera applicativa di entrambe le disposizioni (in termini simili v. P. Van Elswege, "EU External Action after the Collapse

of the Pillar Structure: in Search of New Balance between Delimitation and Consistency”, in *Common Market Law Review* 2010, p. 1007).

4. Infine, un ulteriore profilo che merita attenzione concerne la questione delle eventuali ripercussioni che l'utilizzo dell'art. 215, par. 2, piuttosto che dell'art. 75, potrebbe determinare sulla tutela dei diritti fondamentali. Questo argomento è stato utilizzato dal Parlamento, il quale, nel giustificare la scelta dell'art. 75 quale fondamento giuridico adeguato per il regolamento impugnato, ha sostenuto che «sarebbe in contrasto con il diritto dell'Unione la possibilità di adottare misure dotate di incidenza diretta sui diritti fondamentali dei singoli e dei gruppi mediante una procedura che escluda la partecipazione del Parlamento» (par. 83). Infatti, come si è appena ricordato, mentre l'art. 75 prevede il pieno coinvolgimento del Parlamento attraverso la procedura legislativa ordinaria, l'art. 215 stabilisce che il Parlamento sia meramente informato.

Ancorché non sia irragionevole pensare che la compressione dei diritti fondamentali debba essere accompagnata dalle garanzie proprie di un controllo parlamentare (per questa ricostruzione v. S. Poli, “La base giuridica delle misure dell'UE di congelamento dei capitali nei confronti di persone fisiche o giuridiche o entità non statali che appoggiano il terrorismo”, in *Rivista di diritto internazionale* 2012, p. 89 ss.), la Corte ha rigettato questa tesi. Secondo la Corte «l'obbligo di rispettare i diritti fondamentali si rivolge, conformemente all'articolo 51, paragrafo 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, a tutte le istituzioni e a tutti gli organi e gli organismi dell'Unione» (par. 83), a prescindere dunque da un eventuale coinvolgimento del Parlamento. La Corte, dunque, nell'affermare che la tutela dei diritti fondamentali deve essere garantita nell'ambito di ciascun procedimento decisionale idoneo a pregiudicare la sfera giuridica dei rispettivi destinatari, scinde la questione del carattere democratico dell'ordinamento – e dunque l'esigenza di un controllo parlamentare sulle procedure d'adozione delle sanzioni – da quella della tutela dei diritti fondamentali. Benché nella decisione si sia ammesso che «la partecipazione del Parlamento alla procedura legislativa è il riflesso, sul piano dell'Unione, di un fondamentale principio di democrazia secondo il quale i popoli partecipano all'esercizio del potere per il tramite di un'assemblea rappresentativa» (par. 81), non è trascurabile che in essa sia parimenti riconosciuto, seppur implicitamente, che le garanzie giuridiche dei diritti non sono necessariamente collegate alle garanzie democratiche. Piuttosto, proprio perché i diritti fondamentali hanno assunto valore primario nell'ordinamento dell'UE, la loro tutela deve essere garantita a prescindere da un eventuale controllo democratico. Se questa è la ratio della sentenza, la conclusione della Corte può essere allora agevolmente estesa anche a quelle eventuali misure sanzionatorie che, pur incidendo in maniera considerevole sui diritti fondamentali, sono deliberate senza alcuna partecipazione del Parlamento. Tra queste, si possono ricordare, ad es., le decisioni PESC che, attraverso il meccanismo delle c.d. black list, individuano ad personam i soggetti considerati collegati con attività terroristiche e che in conseguenza di questo sono idonee a pregiudicare diritti fondamentali – quali il diritto alla dignità, al rispetto della vita privata e familiare e alla libertà di espressione e di associazione – senza che si renda necessaria l'adozione di concrete misure d'attuazione. Non è allora irragionevole pensare che decisioni siffatte, pur sottratte al controllo del Parlamento, debbano in ogni caso essere accompagnate da garanzie giuridiche analoghe a quelle stabilite nell'ambito di un controllo democratico. La circostanza che, a differenza degli articoli 75 e 215, non vi sia in ambito PESC alcuna previsione che imponga alle istituzioni di incorporare negli atti lesivi di diritti individuali «le necessarie disposizioni sulle garanzie giuridiche» (v., per

questa formula, il par. 3 rispettivamente degli articoli 75 e 215), non sarebbe dunque un elemento sufficiente per attenuare la tutela dei diritti individuali lesi per il tramite di una decisione PESC.

Maria Eugenia Bartoloni